

Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave

Gordana Marčetić*

Iva Lopižić**

UDK 351.071.55 / .6(497.5)
35.071.6(497.5)
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 21. 3. 2017.
Accepted / prihvaćeno: 11. 9. 2017.

Cilj rada je ispitati utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta u hrvatskim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS). Prvo se upućuje na temeljne karakteristike procesa decentralizacije u postsocijalističkim zemljama, a zatim se prati razvoj sustava lokalne samouprave i tijekom decentralizacijskih reformi u RH. U drugom dijelu autorice analiziraju službene podatke na temelju kojih izvode kalkulaciju broja i kategorije zaposlenih u JLPRS u razdoblju od 1995. do 2013. te ispituju je li porast zaposlenosti u korelaciji s procesom decentralizacije. Nadalje, analizom službeničkog zakonodavstva, službe-

* Prof. dr. sc. Gordana Marčetić, profesorica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: gmarceti@pravo.hr)

** Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: iva.lopizic@pravo.hr)

ničkog sustava i programa stručnog usavršavanja ispituju je li došlo do jačanja kapaciteta u kvalitativnom smislu. Zaključuju da je porast zaposlenosti jednim dijelom uzrokovan decentralizacijskim procesom, osobito u županijama, ali da taj proces nije imao značajnijeg utjecaja na jačanje personalnih kapaciteta u smislu jačanja profesionalizacije i izgradnje modernog službeničkog sustava.

Ključne riječi: proces decentralizacije, hrvatska područna (regionalna) i lokalna samouprava, personalni kapaciteti

1. Uvod

Zbog decentralizacije kao suvremene tendencije u razvoju društva i uprave, pitanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave da obavljaju dodijeljene im poslove postaje sve važniji predmet javne rasprave. Kako se sve širi krug poslova i javnih sredstava prenosi s državne na lokalnu vlast, pitanje procjenjivanja, unapređenja i pomaganja razvoja lokalnih kapaciteta postaje sve važnije (WB, 2001), a jačanje upravnog kapaciteta lokalnih jedinica postaje ključna komponenta u provedbi decentralizacije (Koprić, 2008).

U novije vrijeme, međutim, napušta se tradicionalni koncept jačanja lokalnih kapaciteta prije provođenja decentralizacije, a sve se više ističe potreba za simultanim provođenjem decentralizacije i jačanjem lokalnih kapaciteta (WB, 2001). Upućuje se i na to da provođenje decentralizacijskih reformi dovodi do jačanja lokalnih kapaciteta: »širenjem *policy* područja razvijaju se vještine, iskustvo, motivacija lokalnih službenika, ali i građana za planiranje i implementaciju lokalnih politika, projekta i programa« (Chaskin & Garg, 1997, str. 634), odnosno da »decentralizacijom niži organi razvijaju svoj kapacitet za djelovanje; ljudi i organizacije rastu kroz preuzimanje novih ovlasti« (Baldersheim, 2002, str. 204). Tezu o korelaciji između decentralizacije i jačanja lokalnih kapaciteta potvrđuju evaluacije decentralizacijskih reformi u zemljama u razvoju (v. Rondinelli et al., 1983; Fiszbein, 1997; Faguet, 2004).

Cilj je ovog rada istražiti je li decentralizacija u Hrvatskoj provedena u prvoj polovini 2000-ih dovela do jačanja personalnih kapaciteta, koji, uz financijski i tehnički kapacitet, spadaju među ključne elemente ukupnog kapaciteta lokalne i regionalne samouprave. Pri tomu ljudski potencijal ne podrazumijeva samo profesionalna znanja i prikladnu obrazovnu strukturu, već obuhvaća čitav niz specifičnih vještina, sposobnosti, ponašanja i

socijalnih obilježja, ali i latentni potencijal zaposlenika koji se može razvijati u motivirajućem organizacijskom kontekstu (Marčetić, 2007).

Na značenje personalnog kapaciteta u lokalnoj samoupravi upućuje niz međunarodnih dokumenata¹. Osobito velika uloga pripada SIGMA-i koja je u razdoblju od 1995. do 2012. izradila čak trinaest dokumenata u području službeničkog zakonodavstva u namjeri da pomogne postsocijalističkim zemljama, kao budućim ili novim članicama EU-a, izgradnju profesionalnih, kvalitetnih, efikasnih i nepristranih službeničkih sustava koji će služiti demokratski izabranoj vlasti i građanima (Marčetić, 2005; Marčetić & Musa, 2013).

S obzirom na slično institucionalno ishodište u izgradnji sustava lokalne samouprave i njezinu pozicioniranje u sustavu državne vlasti, u radu se najprije prikazuju iskustva ostalih postsocijalističkih zemalja članica EU-a s provođenjem decentralizacije. U tom kontekstu opisuje se zatim razvoj lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj i decentralizacijske reforme provedene početkom 2000-ih. Potom se analizira razvoj personalnog kapaciteta u hrvatskim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS). Kao indikatori personalnog kapaciteta uzimaju se kretanje broja službenika, regulacija njihova pravnog statusa i položaja (unapređenje normativnih rješenja u pogledu zapošljavanja, plaćanja, nagrađivanja i napredovanja), regulacija i razvoj etičke infrastrukture te sustava stručnog usavršavanja i osposobljavanja službenika u JLPRS.

2. Temeljne karakteristike procesa decentralizacije u post-socijalističkim zemljama

Dio šire društvene transformacije kroz koje su bivše socijalističke države srednje i istočne Europe počele prolaziti krajem 1980-ih i početkom 1990-

¹ Europska povelja o lokalnoj samoupravi (EPLS) govoreći o sredstvima za obavljanje lokalnih poslova naglašava važnost zapošljavanja lokalnih službenika po načelima kakvoće, sposobnosti i stručnosti te stvaranja odgovarajućih uvjeta za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje (čl. 6/2. EPLS-a). Preporuka Vijeća Europe iz 2007. (CoE, 2007) ističe da lokalni kapacitet poglavito počiva na lokalnim službenicima (njihovim vještinama, odabiru i zadržavanju u službi) (CM/Rec 2007/12). UN-Habitat smjernice o decentralizaciji (2007, 2009) sadržavaju preporuke koje jačaju lokalni personalni kapacitet (izgradnja etičke infrastrukture, autonomija lokalnih jedinica u službeničkim pitanjima, zapošljavanje i zadržavanje u službi po načelima profesionalnosti i iskustva u službi, radnog učinka, jednakosti spolova i nediskriminacije, osiguranje prikladnog sustava usavršavanja službenika) (čl. 10.-14. Smjernica iz 2007.; čl. 10.-14. i čl. 42.-47. Smjernica iz 2009.), itd.

ih uključivao je upravnu i političku decentralizaciju te oživljavanje lokalne samouprave kao kolijevke demokratskih procesa. Prvi korak u izgradnji sustava lokalne samouprave bilo je odvajanje državnih i lokalnih struktura u osnovnim lokalnim jedinicama te održavanje slobodnih, višestranačkih lokalnih izbora. Daljnji razvoj lokalnih institucija tranzicijskih zemalja obilježen je specifičnim povijesnim i društvenim nasljedem, političkom kulturom i stupnjem ekonomske razvijenosti pojedine zemlje, zbog čega je provođenje decentralizacije i efekte decentralizacijskih reformi u tranzicijskim zemljama teško svesti na zajednički nazivnik. Ipak, moguće je identificirati određene prepreke zbog kojih su izostali neki od preduvjeta za uspješno provođenje decentralizacije, čime su decentralizacijske reforme odgođene, usporene ili ostale ograničenog dometa, koje su zajedničke svim tranzicijskim zemljama (Illner, 2000):

- a) Iako su se vladajuće političke elite velikog broja tranzicijskih zemalja formalno opredijelile za decentralizirani model upravljanja zemljom, *istinska politička predanost provođenju decentralizacije u stvarnosti je izostala*. Izostanak političke podrške bio je odraz nepostojanja jasne vizije o ulozi koju bi država trebala imati u novom društvenom porijeklu i nedostatka suglasnosti o raspodjeli javnih poslova između različitih teritorijalnih razina i ovlastima koje bi trebale biti u isključivoj nadležnosti lokalnih vlasti (Verheijen, 2002). Tome su pridonijeli i neki drugi objektivni razlozi (važnost jake centralne vlasti u izgradnji novih institucija te promicanju ravnomjernog ekonomskog i društvenog razvoja zemlje), ali i subjektivni momenti (strah od gubitka moći) koji su ponajviše kočili jačanje i demokratizaciju regionalnih jedinica kao utvrda državne kontrole nad teritorijalnim sustavom upravljanja (Illner, 2000).
- b) Lokalne jedinice tranzicijskih zemalja *nemaju dostatne resurse* koji im stoje na raspolaganju kako bi mogle preuzeti obavljanje niza javnih poslova. Riječ je ponajprije o financijskim, ali i pravnim, ljudskim i organizacijskim resursima. U nekim zemljama nije ni postojalo zakonsko jamstvo lokalnim jedinicama da samostalno određuju i ubiru vlastite izvore prihoda (Illner, 2000). Udio lokalnih vlasti u ukupnoj javnoj potrošnji tranzicijskih zemalja još je uvijek izrazito nizak (CEMR/DEX-IA, 2011; WB, 2013). U mnogim tranzicijskim zemljama, a naročito na razini drugostupanjskih jedinica, velik dio javnih poslova bio je zato povjeren dekoncentriranim organima državne uprave.
- c) *Institucionalni kapacitet lokalnih jedinica* osujećen je izrazito fragmentiranom teritorijalnom strukturom koja je karakteristična za većinu tranzicijskih zemalja. Kako se smatralo da velike lokalne jedinice

narušavaju lokalnu autonomiju i ograničavaju lokalnu demokraciju, gotovo svako naselje moglo je steći status lokalne jedinice pa značajan broj lokalnih jedinica tranzicijskih zemalja ima manje od 1.000 stanovnika. Uz primjer češke jedinice Bidovce i slovačke jedinice Prikry koje imaju manje od 10 stanovnika, o izrazitoj fragmentaciji svjedoče i podaci o porastu broja lokalnih jedinica: nakon teritorijalne reforme broj lokalnih jedinica u Češkoj je porastao 152%, Mađarskoj 229%, a Sloveniji 339% (Swianiewicz, 2010). Bugarska i Poljska jedine su tranzicijske države čije osnovne lokalne jedinice u prosjeku imaju više od 5.000 stanovnika, što se smatra donjom granicom za efikasno pružanje javnih usluga (Davey, 2002). Lokalne jedinice dugo vremena nisu uključivale privatni sektor u pružanje lokalnih javnih službi (Wollmann, 2016).

- d) Nasljeđe političke kulture nepovjerenja prema javnim institucijama i nevoljkosti građana da sudjeluju u obavljanju javnih poslova od ograničavajućeg je utjecaja na jačanje *kapaciteta lokalnog demokratskog odlučivanja* (Illner, 2000). Institucije sudjelovanja građana u lokalnom političkom životu još uvijek nisu dovoljno razvijene u većini postsocijalističkih zemalja (v. Coulson & Campbell, 2008).
- e) Politiziranost javnih službenika, niska razina političke odgovornosti prema građanima i biračima, nedostatak znanja i vještina potrebnih za kreiranje javnih politika u demokratskom društvu s tržišnom ekonomijom te nerazvijen *ethos* javne službe problemi su naslijeđeni iz starog sustava zbog kojih lokalnim jedinicama nedostaje *osposobljenosti i motivacije lokalnog osoblja* za prilagodbu promjenama i obavljanje novih zadataka (Beblavý, 2002). Očekivanje da će se problemi riješiti odozgo, a ne vlastitom lokalnom inicijativom, bio je dominantan pristup lokalnih službenika (Buček, 2016).
- f) Osim promjena na organizacijskoj razini, potrebna je zamjena starih vrijednosti, vjerovanja i praksi onima koje odgovaraju novim društvenim okolnostima. *S kulturološkim pretpostavkama* tranzicijske zemlje imaju najviše problema jer se ne mogu provesti pravnim aktom, već zahtijevaju postupno i u pravilu sporo mijenjanje upravne i društvene kulture (Illner, 2000). Neke tranzicijske zemlje imale su razvijen sustav lokalne samouprave (npr. Jugoslavija), dok su pojedine tradicionalno vrlo centralizirane (npr. Bugarska), neke su još za vrijeme socijalizma otpočele s planiranjem decentralizacijskih reformi (npr. Mađarska i Poljska), a druge su s decentralizacijom počele tek nakon pada socijalizma (npr. Češka), što ih stavlja u drugačiju poziciju u pogledu pripremnosti za kreiranje i implementaciju decentralizacijskih

reformi te učenja iz vlastitog iskustva, a onda i u pogledu vremena koje im je potrebno za prilagodbu (v. Illner, 1998, Buček 2016).

Odbor regija priprema periodične izvještaje o stupnju decentralizacije zemalja članica i zemalja kandidatkinja za članstvo. Posljednji izvještaj (*Devolution in the European Union and the place for local and regional self-government in EU policy making and delivery*) iz 2013. ističe da zemlje koje su postale članice EU-a proširenjem 2004. i kasnijim proširenjima još uvijek nisu provele decentralizacijske reforme što im znatno otežava ostvarivanje ekonomskog i društvenog razvoja (t. 15.) te predstavlja ozbiljnu prepreku u implementaciji europske pravne stečevine i europskih javnih politika (t. 16.) (Committee of Regions, 2013).

3. Proces decentralizacije hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave

3.1. Razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj i izazovi u provođenju decentralizacijskih reformi

Izgradnja sustava lokalne samouprave (LS) u Republici Hrvatskoj (RH) započela je donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (ZLSU) i popratnim lokalnim zakonodavstvom 1992. te održavanjem prvih lokalnim izbora u novoj institucionalnoj strukturi u veljači 1993. Novi sustav teritorijalnog upravljanja bio je organiziran u dva stupnja: na prvom stupnju osnovane su općine i gradovi kao jedinice LS, a na drugom stupnju županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave, ali i teritorijalni okvir za obavljanje poslova državne uprave na teritoriju (čl. 1. ZLSU-a). Tijela upravljanja u lokalnim jedinicama bila su vijeće i županijska skupština kao predstavničko tijelo čije su članove građani birali neposredno (čl. 19.) te općinski načelnik i gradonačelnik koje je vijeće biralo iz reda svojih članova (čl. 29.) odnosno župan kojeg je birala županijska skupština uz naknadnu potvrdu predsjednika RH (čl. 31.) kao nositelji izvršne vlasti. Samoupravni djelokrug općina i županija bio je određen pravnom tehnikom enumeracije (čl. 13. i 15.), a samoupravni djelokrug gradova općom klauzulom (čl. 14.). Poslovi lokalnih jedinica bili su detaljnije utvrđeni Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave. U takvom institucionalnom okviru održani su lokalni izbori 1997.

Do promjena u regulaciji sustava LS došlo je izmjenama Ustava iz 2000. i novim lokalnim zakonodavstvom iz 2001. kad su postavljeni novi temelji razvoja hrvatske lokalne samouprave, a županije dobile pun samoupravni status. Pritom se nije zadiralo u teritorijalnu organizaciju zemlje koja je, uz porast broja općina i gradova, ostala nepromijenjena do danas. Izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005., 2007. i 2012. uvedena su određena nova institucionalna rješenja u lokalnom sustavu upravljanja, a 2008. u cijelosti je ratificirana Europska povelja o lokalnoj samoupravi, čije odredbe politički obvezuju Hrvatsku od 1992., a određeni dijelovi pravno od 1998.

U procesu izgradnje i jačanja sustava LS Hrvatska se našla pred jednakim preprekama kao i ostale tranzicijske zemlje, od kojih su neke aktualne još i danas:

- a) Tijekom 1990-ih *predanost političkih elita provođenju decentralizacije* je izostala. Zanimarivanje demokratizacijskih i razvojnih potencijala lokalne samouprave od vladajuće stranke HDZ-a kao zajednički produkt turbulentne političke situacije i shvaćanja da svako jačanje lokalne razine ide nauštrb središnje vlasti obilježilo je prvu fazu razvoja LS u RH (Koprić, 2006). Politika decentralizacije kao instrumenta modernizacije lokalne i regionalne samouprave prvi put je inkorporirana tek u politički program Račanove Vlade formirane nakon parlamentarnih izbora 2000. kad su provedeni jedini ozbiljniji pomaci prema decentraliziranom modelu upravljanju zemljom.
- b) Tijekom 1990-ih udio lokalnih jedinica u BDP-u kretao se od 3,88 do 6,23%, u ukupnoj javnoj potrošnji od 8,8 do 12,4%, u proračunskoj potrošnji od 12,8 do 17,7%, namjena i visina izdavanja za lokalne jedinice nerijetko se određivala sa središnje razine, dotacije su se kretale od 6 do 10% prihoda svih lokalnih jedinica, a 90% jedinica nije imalo vlastitu službu za ubiranje poreza (Koprić, 2006) što svjedoči o *nedostatnim financijskim resursima lokalnih jedinica*. Zbog usitnjene teritorijalne strukture, lokalne jedinice *imale su i slabe personalne i organizacijske resurse* (Ivanišević et al., 2001). Nedostatan kapacitet lokalnih jedinica za obavljanje javnih poslova država je nadomještala ustrojavanjem svojih tijela na razini županija, koje su, iako su imale lokalna samoupravna tijela, bile primarno upravne jedinice za izvršavanje poslova državne uprave. Uz ured župana, ispostave ureda i ministarske ekspoziture, u svakoj županiji bilo je ustrojeno 8-10 županijskih ureda. O intenzitetu državne prisutnosti na teritoriju govori podatak da se u nekim županijama omjer državnih prema lokalnim službenicima kretao 20:1 (Koprić, 2001).

- c) Dok je teritorij Hrvatske za vrijeme SFRJ bio podijeljen na oko sto općina prosječne površine od 500 km² i s oko 46.000 stanovnika, 1993. dolazi do izrazite fragmentacije teritorijalnog sustava upravljanja osnivanjem 418 općina i 68 gradova (Hrženjak, 1993) što je nepovoljno utjecalo na *institucionalni kapacitet lokalnih jedinica*. Broj lokalnih jedinica nastavio je rasti, tako da je danas u Hrvatskoj 428 općina (porast 2,3%) i 128 gradova (porast 88,24%). Institucionalni kapacitet ograničen je i slabim korištenjem menadžerskih instrumenata u radu LS i nedovoljnim uključivanjem privatnog sektora u obavljanje javnih poslova: istraživanja pokazuju da su korištenje menadžerskih instrumenata, kao npr. mjerenje učinka i strateško planiranje, te sustav upravljanja kvalitetom u hrvatskoj LS tek u početnoj fazi (v. Džinić, 2014; Manojlović, 2014), a na slabu uključenost privatnog sektora u pružanje javnih usluga upućuje podatak da su lokalne jedinice zasad sklopile samo 17 ugovora o JPP-u (Koprić et al., 2017).
- d) Na ograničen *kapacitet lokalnog demokratskog odlučivanja* upućuju ovi podaci: samo 23% građana Hrvatske ima povjerenja u lokalne institucije, a 71% njih ne vjeruje lokalnim vlastima (EC, 2009a); tijekom vremena relativno dobra izlaznost birača na lokalnim izborima počela se smanjivati i iznosi manje od 50% (Koprić i Vukojičić-Tomić, 2013); udruge civilnog društva i danas su sporadično uključene u lokalne procese: samo 14% jedinica ima formaliziranu suradnju s udrugama, a gotovo petina njih ne zna što su udruge i kakva je njihova uloga (GONG, 2012); prema nekim istraživanjima, u Hrvatskoj je provedeno tek 15 obveznih lokalnih referenduma, i to uglavnom s negativnim ishodom (uzorak od 382 jedinice), podneseno je samo 11 građanskih inicijativa (uzorak od 349 jedinica), a u samo 80 lokalnih jedinica sazivani su zborovi građana (Koprić & Klarić, 2015).
- e) *Osposobljenost i motivacija lokalnog osoblja* uglavnom su slabe. Postojeća pravna regulacija i prijašnja istraživanja (Marčetić, 2001, 2007; IMO, 2008) pokazuju da u većini lokalnih jedinica istovremeno koegzistiraju političke i pravne vrijednosti i ciljevi, a politički čelnici lokalnih jedinica imaju previše utjecaja na rad, prava i obveze profesionalnih službenika. *Merit* kriteriji nedovoljno se primjenjuju ili ne postoje, natječajni postupci često nisu objektivni, sustav plaća je nedosljedan i nedovoljno transparentan, a sustav usavršavanja u službi i napredovanje službenika praktično ne postoji, već se odvija sporadično i *ad hoc*, bez propisanih i objektivnih kriterija (Marčetić, 2013a). Trenutačno je oko 30 lokalnih dužnosnika protiv kojih se vodi

kazneni progon ili su optuženi za kaznena djela (Koprić et al., 2017). Prema istraživanju Transparency International iz 2005., 75% građana smatra da je korupcija jako raširena na lokalnoj razini (UNODC, 2011), a prema istraživanju Marčetić u 2012./13. čak 59% hrvatskih građana susrelo se s nekim oblikom neetičnih ponašanja službenika i dužnosnika u njihovim lokalnim jedinicama (Marčetić, 2013b).

- f) Premda je svim, pa i lokalnim institucijama u socijalističkoj Jugoslaviji nedostajao demokratski višestranački politički legitimitet, čitav sustav tijekom 1970-ih pa do kraja 1980-ih bio je jako lokalno orijentiran. Jaka lokalna orijentacija i ideja samoupravljanja bile su dobar temelj za razvoj istinski demokratskih lokalnih institucija nakon prijelaza u višestranački politički sustav (Koprić, 2006), pa se može reći da je Hrvatska imala dobre *kulturološke pretpostavke* za izgradnju lokalne samouprave. Ipak, specifični uvjeti pri formiranju države doveli su do prekida hrvatske institucionalne tradicije LS i njezina razvoja u drugom smjeru.

3.2. Tijek decentralizacijskih reformi i jačanje uloge lokalne i područne (regionalne) samouprave u sustavu državne vlasti

Decentralizacijske mjere u RH počele su se provoditi tek krajem 1990-ih. Prva sektorska decentralizacija provedena je u području vatrogastva i obavljanja geodetskih poslova (v. Antić, 2002). Najznačajniji pomak u položaju LS u sustavu vlasti bile su izmjene Ustava iz 2000., koje su trebale biti temelj daljnjoj decentralizaciji. Lokalna samouprava prepoznata je kao protuteža središnjoj državnoj vlasti i oblik diobe vlasti po vertikalnoj dimenziji (čl. 4.); županije su određene kao isključivo jedinice lokalne samouprave (čl. 134/2.); opća klauzula primijenjena je kao tehnika određivanja samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica (čl. 135/1. i 2.). Ustavni status dobili su načelo supsidijarnosti prema kojem pri dodjeljivanju lokalnih poslova prednost imaju ona tijela koja su najbliža građanima (čl. 135/4.), načelo kapaciteta lokalnih jedinica prema kojem se pri likom određivanja djelokruga lokalnih jedinica mora voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 135/5.) te načelo solidarnosti prema kojem država mora financijski pomoći slabije razvijenim lokalnim jedinicama (čl. 138/ 3. Ustava).

Nakon izmjena Ustava donesen je 2001. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS) te su izmijenjeni određeni sektorski zako-

ni (osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, zdravstvo i socijalna skrb) kojima su se odgovornost i financiranje određenih javnih poslova s državnih tijela prenijeli na županije, Grad Zagreb i gradove s dovoljnim fiskalnim kapacitetom za preuzimanje novih poslova. Zakoni su stupili na snagu 1. srpnja 2001. (v. više Lukeš-Petrović, 2001).

Sljedeći korak prema decentralizaciji bile su izmjene ZLPRS-a iz 2005. kojim je uvedena kategorija velikih gradova, jedinica LS koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta šireg okruženja i koje imaju više od 35.000 stanovnika (čl. 4/1.). Veliki gradovi mogu obavljati dva dodatna posla: izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja te održavanje javnih cesta (čl. 4/2.), ali i poslove iz samoupravnog djelokruga županije (čl. 6. Zakona o izmjenama i dopunama ZLPRS-a). Zakonskim izmjenama proširen i je samoupravni djelokrug gradova koji su sjedišta županija, koji je sada izjednačen sa samoupravnim djelokrugom velikog grada (čl. 4. i 6. Zakona o izmjenama i dopunama ZLPRS-a). Status velikog grada, ne računajući Zagreb koji ima poseban status, ima 16 gradova (Split, Osijek, Rijeka, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Pula, Karlovac, Sisak, Varaždin, Šibenik, Dubrovnik, Bjelovar, Kaštela, Samobor i Vinkovci).

Iako programi kasnijih vlada zagovaraju provođenje decentralizacije, decentralizacija se u razdoblju nakon 2005. nije provodila, s iznimkom uvođenja neposrednog izbora nositelja izvršne vlasti u lokalnim jedinicama, izmjenama ZLPRS-a iz 2007. (Koprić, 2013). U Hrvatskoj su se provodili i programi EU-a koji podupiru decentralizaciju, a osnivale su se i razne radne grupe kao stručna podrška pripremi i implementaciji decentralizacije, ali je to ostalo bez većih rezultata (Koprić, 2008).

4. Personalni kapaciteti u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

4.1. Porast zaposlenosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i decentralizacijski proces

Analiza podataka o broju i strukturi zaposlenih upućuje na značajno povećanje broja zaposlenih u svim JLPRS u razdoblju od dvadeset godina (tablica 1). Rast zaposlenosti jednim se dijelom može povezati s procesom decentralizacije, ali i drugim intervencijskim faktorima.

Tablica 1. Broj svih zaposlenih u upravnim tijelima JLPRS i proračunskim korisnicima 1995. i 2013.²

Godina	Općine	Gradovi	Županije	Ukupno (O+G+Ž)
1995. UT ³	2.110	5.443	944	8.497
1995. PK ⁴	1.087	9.295	350	10.732
Σ 1995.	3.197	14.738	1.294	19.229
2013. UT	4.663	9.223	2.174	16.060
2013. PK	1.474	22.223	2.625	26.322
Σ 2013.	6.137	31.446	4.799	42.382
Porast	UT– 120,99 % PK – 35,60 % Σ 91,96 %	UT – 69,45 % PK – 139,09 % Σ 113,37 %	UT – 130,30 % PK – 650,00 % Σ 270,87 %	UT – 89,01 % PK – 146,27 % Σ 120,41 %

Izvor: Ministarstvo financija RH 5/2015. i kalkulacija autorica

U razdoblju od 1995. do 2013. ukupni porast zaposlenosti u svim JLPRS bio je 120,41%. Daleko najveći porast bio je u županijama kod proračunskih korisnika (650%). To se može objasniti stjecanjem samoupravnog statusa županija kao i decentralizacijskom reformom iz 2001., kada su preneseni troškovi za osnovno i srednje školstvo te zdravstveno i socijalno osiguranje iz ureda državne uprave na županije.

Porast nakon decentralizacije iz 2005. nije bio uvijek linearan niti se kretao u sličnim omjerima u pojedinim lokalnim jedinicama, što se osobito vidi kod velikih gradova koji među sobom pokazuju ogromne razlike (tablica 2).

² Iako se analizirala svaka pojedina godina, zbog opsežnosti podataka u tablici su prikazane samo prva i posljednja godina – 1995. i 2013.

³ UT– Upravna tijela u JLPRS: dužnosnici, službenici i namještenici u općinama, gradovima i županijama.

⁴ PK– Proračunski korisnici: zaposlenici u javnim institucijama na lokalnim i regionalnim razinama (osnovne i srednje škole, institucije zdravstvene skrbi, muzeji, knjižnice, vrtići, itd.).

Tablica 2. Broj zaposlenih u velikim gradovima 1995. i 2013.

GRAD (Postotak zaposlenih u ukupnoj populaciji grada)		1995.	2013.	Porast	
Zagreb (glavni grad i županija) 790.017 – 1,34%	UT	2.564	2.782	218	8,50%
	PK	3.950	7.798	3.848	97,42%
	Σ	6.514	10.580	4.066	62,42%
Split 178.102 – 1,12%	UT	355	435	80	22,54%
	PK	1.225	1.559	334	27,27%
	Σ	1.580	1.994	414	26,20%
Rijeka 128.624 – 1,29%	UT	323	461	138	42,72%
	PK	-	1.197		
	Σ	-	1.658		
Osijek 108.048 – 0,88%	UT	144	251	107	74,30%
	PK	454	695	241	53,10%
	Σ	598	946	348	58,20%
Zadar 75.062 – 0,93%	UT	81	187	106	130,86%
	PK	171	509	338	197,66%
	Σ	252	696	444	176,20%
Velika Gorica 63.517 – 1,19%	UT	59	133	74	125,42%
	PK	235	622	387	164,68%
	Σ	294	755	461	156,80%
Slavonski Brod 59.141 – 0,63%	UT	62	95	33	53,23%
	PK	-	280		
	Σ	62	375		
Pula 57.460 – 0,97%	UT	121	178	57	47,12%
	PK	-	379		
	Σ	121	557		
Karlovac 55.705 – 0,79%	UT	78	123	45	57,70%
	PK	175	319	144	82,30%
	Σ	253	442	189	74,70%
Sisak 44.768 – 1,10%	UT	60	127	67	111,67%
	PK	261	401	140	53,64%
	Σ	321	528	207	64,49%

Varaždin 46.946 – 0,91%	UT	64	120	56	87,50%
	PK	253	309	56	22,13%
	Σ	317	429	112	35,33%
Šibenik 46.332 – 0,96%	UT	51	93	42	82,35%
	PK	237	352	115	48,52%
	Σ	317	445	128	40,38%
Dubrovnik 42.615 – 1,74%	UT	87	207	120	137,93%
	PK	353	537	184	52,12%
	Σ	440	744	304	69,10%
Bjelovar 40.276 – 0,83%	UT	35	153	118	337,14%
	PK	110	180	70	63,64%
	Σ	145	333	188	129,65%
Kaštela 38.667 – 0,81%	UT	51	145	94	184,31%
	PK	110	168	58	52,73%
	Σ	145	313	168	115,86%
Samobor 37.633 – 0,83%	UT	20	66	46	230,00%
	PK	-	247		
	Σ	20	313		
Vinkovci 35.312 – 0,69%	UT	60	88	28	46,67%
	PK	108	154	46	42,60%
	Σ	168	242	74	44,00%

Izvor: Ministarstvo financija RH 5/2015., popis stanovništva RH i kalkulacija autorica

Dok je u nekim gradovima ukupan porast zaposlenosti bio velik (Zadar – 176,%, Velika Gorica – 157 %, Samobor – UT 230%), u drugima je bio relativno skroman (Split – 26,2% ili Varaždin – 35,33%). To implicira da treba uzeti u obzir utjecaj nekih drugih faktora, kao što su odvajanje dijela teritorija iz postojećih gradova i osnivanje novih gradova (primjerice, Velika Gorica i Samobor izdvojili su se iz Grada Zagreba i postali zasebni gradovi). Uz to, u pojedinim gradovima ističe se velika razlika u porastu zaposlenosti između grupe UT i PK, odnosno porast broja zaposlenih mnogo je veći u upravnim tijelima nego u proračunskim korisnicima (Bjelovar: UT – 337%, PK – 64%, Kaštela: UT – 184%, PK 53%, Dubrovnik: UT – 138%, PK – 52%), gdje su očito na djelu drugi intervencijski faktori.

Iznimka od svih gradova je Grad Zagreb koji ima dvojak status – grada i županije, te obavlja brojne dekoncentrirane poslove koji su preneseni sa

državne razine. Međutim, u Zagrebu nije bitno porastao broj zaposlenih u UT (samo 8,50%), ali se vidi značajan porast zaposlenih u PK na što je vjerojatno utjecala decentralizacijska reforma iz 2001. kao i u drugim županijama.

Nadalje, tablica 1 pokazuje da je u općinama bio zamjetan porast broja zaposlenih u upravnim tijelima (120,99%) u usporedbi s malenim porastom u proračunskim korisnicima (35,60%), ali i u usporedbi s rastom zaposlenih u UT gradova (69,45%). U tablici 1 prikazan je ukupan broj zaposlenih u UT općina, gradova i županija koji primaju plaću ili druge naknade iz javnog proračuna, što uključuje politički imenovane dužnosnike, profesionalne lokalne službenike, namještenike, ugovorne zaposlenike, itd. Usporedi li se samo broj službenika i namještenika u upravnim tijelima JLPRS u 2013. (tablica 3 – podaci Ministarstva uprave) i ukupan broj svih zaposlenih u UT u 2013. (tablica 1 – podaci Ministarstva financija), dobiva se prilično drugačija slika.

Tablica 3. Broj službenika i namještenika u upravnim tijelima JLPRS u 2013. i 2014.

2013.	Lokalni službenici	Namještenici	Σ LS+N	2014.	Lokalni službenici	Namještenici	Σ LS+N	Porast Ž+G+O
Županije	1.959	150	2.109	Županije	2.131	144	2.275	7,87%
Gradovi	7.363	1.045	8.408	Gradovi	7.723	920	8.643	2,79%
Općine	1.978	688	2.666	Općine	2.066	699	2.765	3,71%
UKUPNO		1.883	13.183	UKUPNO	11.920	1.763	13.683	3,79%

Izvor: Autorice prema Službenom izvješću Ministarstva uprave RH, 5/2015.

U 2013. godini ukupan broj službenika i namještenika u upravnim tijelima općina bio je 2.666 (tablica 3), dok je ukupan broj svih zaposlenih u UT općina bio 4.663 (tablica 1). To znači da gotovo polovinu zaposlenih u općinama (njih 1.997 odnosno 43%) čine politički imenovane osobe (uz zanemariv broj osoba privremeno zaposlenih temeljem ugovora o radu i sl.). Omjer političara manji je od 9% u gradovima te manji od 3% u županijama. Značajna razlika između broja političara u općinama te gradovima i županijama ponovo upućuje na kroničan problem politizacije i ekonomske opravdanosti vrlo malih i neučinkovitih općina koje nerijetko zapošljavaju dva do tri profesionalna službenika u zajedničkom upravnom odjelu, dok, s druge strane, postoji cijeli politički mehanizam općinskih načelnika, njihovih zamjenika i općinskih vijećnika.

4.2. Službeničko zakonodavstvo i službenički sustav

Mnoga izvješća Europske komisije i SIGMA-e upućuju na potrebu jačanja personalnih kapaciteta u JLPRS. Pored problema karakterističnih za čitavu javnu upravu, kao što su nezadovoljavajući sustav obrazovanja i usavršavanja, staromodan i birokratski pristup službenika, niske plaće, nerazvijeni pokazatelji uspješnosti, slabo planiranje i upravljanje ljudskim potencijalima (SIGMA, 2007; EC, 2008; EC, 2009b, SIGMA 2010), izvješća osobito upućuju na politizaciju, nedovoljnu profesionalnost i niske etičke standarde lokalnih službenika (EC, 2006; SIGMA, 2007; EC, 2011; SIGMA, 2011). Stoga su se i preporuke uglavnom odnosile na unapređenje lokalnog službeničkog zakonodavstva (SIGMA, 2007); jačanje etičkih standarda među lokalnim osobljem; neprekidne, ozbiljne napore za izgradnju profesionalne, efikasne, odgovorne, transparentne i neovisne lokalne službe (EC, 2006; EC, 2012) te unapređenje upravljanja karijerom i razvoja profesionalne uprave usmjerene građanima (EC, 2007).

Nekoliko godina nakon početnih izvješća SIGMA-e i preporuka međunarodnih organizacija, 2008. donesen je *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (dalje u tekstu: ZSN). Zakon načelno podupire jačanje profesionalizacije, osobito ako se uspoređuje s manjkavom i nedostatnom prijašnjom normativnom regulacijom statusnih odnosa lokalnog osoblja. Najveća su novina odredbe o natječajnom postupku te stručnom osposobljavanju i usavršavanju (vidi *infra*).

I *Uredba o klasifikaciji radnih mjesta službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (dalje u tekstu: UKRM), donesena dvije godine poslije, usmjerena je na jačanje profesionalnih kapaciteta u JLPRS. Tako se za većinu viših radnih mjesta traži stručno znanje magistra struke ili stručnog specijalista uz određeni broj godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima, uz iznimku predviđenu za višeg stručnog suradnika kojeg se, u slučaju da nema te uvjete, može rasporediti na to radno mjesto ako tijekom službe stekne akademski naziv magistr struke ili stručnog specijalista. Rok za stjecanje tog uvjeta međutim nije propisan (v. Marčetić, 2010).

Kako u mnogim lokalnim jedinicama nema osoba koje ispunjavaju uvjet stručne spreme ili struke za određena radna mjesta, a rade na tim poslovima, u prijelaznim i završnim odredbama UKRM-a (čl. 34.) propisano je da zatečeni službenici koji imaju za jedan stupanj stručnu spremu nižu od propisane mogu i dalje obavljati te poslove ako imaju najmanje deset godina radnog staža na mjestu na kojem su zatečeni. Oni, pak, koji su zatečeni na radnim mjestima sa strukom različitom od propisane, mogu biti

raspoređeni na radna mjesta koja odgovaraju poslovima radnog mjesta na kojem su zatečeni ako ispunjavaju ostale uvjete za raspored na radno mjesto. Usklađeni su stari i novi stručni nazivi (VSS je izjednačen s MA, a VŠS s BA – struč. spec.).

Iako se prijelaznim odredbama nastojao ublažiti jaz između propisanog i postojećeg stanja, u praksi se mnoge odredbe nisu realizirale jer ima mnogo službenika koji ne ispunjavaju tražene uvjete. U nekim lokalnim jedinicama, osobito manjima, nema niti jedne osobe s visokom stručnom spremom, a nerijetko su na određenim radnim mjestima službenici koji imaju za dva stupnja nižu spremu od potrebne.⁵ Također, u pojedinim lokalnim jedinicama nema raspoloživih radnih mjesta na koja se mogu rasporediti službenici koji ne ispunjavaju uvjete na zatečenim radnim mjestima.

4.2.1. Sustav zapošljavanja i natječajni postupak

Zapošljavanje javnih službenika po načelima *merit* sustava ključno je pitanje svakog službeničkog sustava te se smatra osnovom profesionalne i nepristrane javne uprave. U spomenutim međunarodnim izvješćima ocjene nerijetko upućuju na nedovoljnu profesionalnost u javnoj upravi Hrvatske. Činjenica da je zapošljavanje u mnogim slučajevima nedovoljno transparentno, a javni natječaj *pro forma*, proizlazi iz niza okolnosti. Među njima značajnu ulogu imaju i same zakonske odredbe o javnom natječaju i postupku njegove provedbe, koje su nedorečene i u stvarnosti ne podupiru kriterij sposobnosti kandidata koji se prijavljuje na određeno radno mjesto.

Među važnijim pitanjima je provjera znanja i sposobnosti kandidata na temelju kojih se utvrđuje rang-lista i donosi konačno rješenje o prijmu u službu javnih službenika, odnosno o imenovanju pročelnika. Prema čl. 20. i 23. ZSN-a, natječajno povjerenstvo provodi postupak provjere znanja i sposobnosti putem pisanog testiranja i intervjua te formira rang-listu kandidata prema postignutim rezultatima. Međutim, nejasno je kako se provjerava znanje i sposobnost. Izmjenama i dopunama ZSN-a (2011.) donekle je poboljšan čl. 22/5. pa se intervju provodi »samo s kandidatima

⁵ Na to upućuju i vrlo indikativni nalazi istraživanja koje je provela Udruga općina u prvoj polovini 2010. na uzorku od 178 općina različitih veličina i kapaciteta. Na pitanje koju stručnu spremu imaju pročelnici čak 32% općina uopće nije željelo odgovoriti, dok od 68% općina koje su odgovorile u njih 0,6% posao pročelnika obavlja osoba s osnovnom školom, u 9,6% osobe sa SSS, u 15,7% osobe s VŠS, u 39,9% osobe s VSS, a u 2,2% općina pročelnici imaju znanstveni stupanj MA ili Phd. 29,8% općina od ukupno anketiranih 178 uopće nema pročelnika, dok se 3,4% nije izjasnilo o tom pitanju (UO, 2010).

koji su ostvarili najmanje 50% bodova iz *svakog dijela* provjere znanja i sposobnosti kandidata na provedenom testiranju i provjeri praktičnog rada, ako je ta provjera provedena« (u prvoj verziji se računalo 50% ukupnog broja bodova).

No, najveći je propust ZSN-a što nigdje izriječno ne propisuje da je osoba koja konačno odlučuje (pročelnik u slučaju zapošljavanja službenika odnosno načelnik ili gradonačelnik u slučaju imenovanja pročelnika upravnog tijela) dužan postupiti prema dostavljenoj rang-listi. Propusnost zakonskih odredbi omogućava netransparentnost i neobjektivnost pri izboru kandidata pa je realno očekivati situacije u kojima će čelnici izabrati onoga kojeg preferiraju bez obzira na njegovo mjesto na rang-listi. Uz to, forma može biti u potpunosti zadovoljena arbitrarnim povisivanjem ili snižavanjem bodova na rang-listi uz obrazloženje da je određen broj bodova postignut na intervjuu, što se ne može objektivno provjeriti jer intervjui u pravilu nisu strukturirani niti se vode prema jedinstvenim kriterijima za svakog kandidata.

U takvim slučajevima nepravedno oštećen i nezadovoljan kandidat koji je bio prvi na rang-listi nema mogućnost podnošenja žalbe neovisnom drugostupanjskom tijelu (budući da ono ne postoji u JLPRS), već načelniku ili gradonačelniku (čl. 25/2. ZSN-a). Takva vrsta »pravne zaštite« prilično je upitna jer je malo vjerojatno da čelnik nije bio upoznat s izborom kandidata u njegovoj lokalnoj jedinici, iako u formalnom smislu rješenje o prijmu u službu donosi pročelnik odnosno druga ovlaštena osoba (čl. 5/2. ZSN-a). Kandidati za pročelnike nemaju čak ni mogućnost podnošenja žalbe, već mogu samo pokrenuti upravni spor (čl. 25/3. ZSN-a).⁶

4.2.2. Nagrađivanje i napredovanje

Koherentan i dosljedan sustav nagrađivanja i napredovanja važan je element razvoja i jačanja profesionalnih kapaciteta. U Hrvatskoj on *de facto* ne postoji niti na razini središnje državne uprave ni u JLPRS. Osim općih uvjeta za napredovanje službenika (čl. 102. ZSN-a), kriteriji napredovanja se ne spominju, niti se upućuje na sekundarni propis ili opći akt samou-

⁶ Problem pravne zaštite kandidata može se pojaviti i kod provedbe postupka natječaja za kandidate koji se ne upućuju na daljnji postupak jer ne ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja (čl. 21. ZSN-a). Naime, pismena obavijest kojom se kandidati o tomu obavještavaju ne smatra se upravnim aktom pa kandidat nema mogućnost ulaganja pravnog lijeka ako smatra da ispunjava uvjete odnosno da je službena osoba pogrešno procijenila priložene dokumente i/ili dokaze.

pravne jedinice kojim će se utvrditi. U praksi se ponekad u tu svrhu koristi institut premještaja (čl. 98. ZSN-a), ali on je više *ad hoc* i arbitrarne naravi. Odredbe o ocjenjivanju (čl. 94.-97. ZSN-a) nemaju veće motivacijsko značenje budući da nisu ni u kakvom odnosu s visinom plaće ili napredovanjem, a uzimaju se u obzir u vrlo iznimnim slučajevima sankcioniranja službenika. Naime, ako je službenik ocijenjen ocjenom »ne zadovoljava«, uputit će se na dodatno stručno osposobljavanje ili će biti premješten na drugo radno mjesto, a ako se takva ocjena uzastopno ponovi, prestat će mu služba po sili zakona (čl. 97. ZSN-a).

Sustav plaća reguliran je posebnim *Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (ZPL) tek 2010. Njime se donekle smanjio dugogodišnji pravni nered u određivanju plaća na razini LRPS te su postavljena jedinstvena mjerila za određivanje plaća i naknada načelnika, gradonačelnika i župana, kao i njihovih zamjenika, te plaća službenika i namještenika. Zakon uvažava načelo autonomije LS jer je postavio dovoljno širok okvir da lokalne jedinice fleksibilno utvrđuje masa plaća, koeficijentata i osnovice, ali je pri tomu doveo u vezu lokalne plaće s ekonomskom snagom pojedine jedinice. Međutim, u praksi se nije počeo odmah primjenjivati jer nije donesen UKRM na temelju kojeg su predstavnička tijela trebala donositi odluke o koeficijentima za obračun plaće službenika (čl. 20. ZPL-a). Uredba je stupila na snagu tek u lipnju 2010., no, zbog objektivnih i subjektivnih razloga, plaće su se *de facto* u mnogim JLPRS dugo vremena nakon donošenja Uredbe određivale prema starom službeničkom zakonodavstvu. Nema dostupnih podataka je li i u kojem opsegu proveden postupak usklađivanja s novim propisima.

Slično modelu koji vrijedi i u državnoj upravi, plaću službenika i namještenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik / namještenik raspoređen i osnovice za obračun plaće, uvećan 0,5% za svaku navršenu godinu staža (čl. 2. i 10. ZPL-a). U tom smislu ZPL stoji čvrsto na tradicionalnom konceptu utvrđivanja plaća ne dovodeći ih u vezu s individualnim radnim izvršenjem službenika, odnosno ne predviđa mogućnost nagrađivanja putem dodataka na plaću kao motivaciju za kvalitetan i učinkovit rad.

Iznimka je institut dodatka na uspješnost u JLPRS koji se može isplatiti službenicima i namještenicima ako ostvare natprosječne rezultate u radu, a godišnje može iznositi najviše tri njihove plaće. Istraživanje u hrvatskim županijama i gradovima koje je 2016. provela Marčetić u suradnji sa Sindikatом državnih i lokalnih službenika i namještenika pokazuje da postoji ogroman nesklad i nedosljednost u primjeni tog instituta između pojedinih JLPRS ali i unutar istog JLPRS u različitim godinama. Nedosta-

tak objektivnih i standardiziranih kriterija te nejednak pristup zaposlenicima dovode u pitanje ispravnost, svrhovitost i pravednost ovog modela u hrvatskim okolnostima (Marčetić, 2016).

4.2.3. Regulacija etike u JLPRS

Na razini državne uprave posljednjih se godina razvija etička infrastruktura. Izmenama i dopunama Etičkog kodeksa državnih službenika iz 2008. uspostavljen je institucionalni okvir za prijavu neetičnih ponašanja i jačanje etičkih načela u državnoj službi. Glavni mehanizam za sankcioniranje neetičnih ponašanja su povjerenici za etiku u središnjim državnim tijelima te etičko povjerenstvo, kao drugostupanjsko neovisno tijelo. U sastavu Ministarstva uprave djeluje Služba za etiku čiji je zadatak promovirati etička načela u upravi i pratiti provedbu Etičkog kodeksa.

Na razini JLPRS, međutim, ne postoji jedinstven model mehanizama za promicanje etičkih ponašanja jer ZSN ne obvezuje samoupravne jedinice da usvoje etičke kodekse, već je to ostavljeno njima na volju. Prema nalazima istraživanja o etičkim kodeksima u JLPRS koje je provedeno tijekom 2014. (Marčetić i Vukojičić-Tomić, 2015), od ukupno 576 hrvatskih lokalnih i regionalnih jedinica njih 142 (25%) usvojile su etičke kodekse za upravna tijela, a tek nekoliko njih i za lokalne dužnosnike. Najveći je broj kodeksa na razini županija (95%), manje ih je u gradovima (42%) i najmanje u općinama (17%). Od 25% JLPRS koji su donijeli etičke kodekse neki su uspostavili posebna etička tijela (etička povjerenstva i/ili povjerenike za etiku) koja nadziru provođenje kodeksa, dok su u drugima za to zaduženi gradonačelnici/načelnici ili čelnici upravnih tijela. Neki JLPRS pak nisu uspostavili vlastite provedbene mehanizme, već analogno primjenjuju odredbe Etičkog kodeksa za državne službenike ili Zakona o državnim službenicima (ZDS-a).

ZSN sadržava jednu odredbu, po uzoru na ZDS, kojom utvrđuje pravo na zaštitu službenika koji prijave sumnju na korupciju. Prema čl. 32/1., »obraćanje službenika i namještenika zbog opravdane sumnje na korupciju ili podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima ne predstavlja opravdan razlog za prestanak službe«. Također, službeniku se jamči zaštita anonimnosti, zaštita od uskraćivanja ili ograničavanja prava utvrđenih ZSN-om te zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja, ako nadležno državno tijelo (USKOK, *op.a.*) ocijeni da je riječ o težem obliku korupcije (st. 2.). Protiv osoba koje postupaju suprotno st. 2. pročelnici odnosno izvršni čelnici lokalnih jedinica moraju pokrenuti postupak zbog teške povrede službene dužnosti (st. 3. i 4.), a zloupora-

ba obveze službenika i namještenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju predstavlja tešku povredu službene dužnosti (čl. 32/5. i čl. 46/15. ZSN-a). Dakako, korupcija se ne može kvalificirati samo kao ne-etičko ponašanje, već spada u kategoriju teške povrede službene dužnosti koja se dokazuje i sankcionira pred službeničkim i kaznenim sudovima. Kao tešku povredu službene dužnosti ZSN navodi i »nedolično ponašanje koje nanosi štetu ugledu službe« (čl. 46/11.), što je najbliže pojmu ne-etičkog ponašanja u užem smislu.

Rezultati ankete provedene tijekom 2013. među hrvatskim građanima i službenicima na državnim i lokalnim razinama (Marčetić, 2013a; 2013b) pokazuju da čak 87% službenika u JLPRS nije prijavilo nadležnim institucijama ili ovlaštenim osobama neetična ponašanja kojima su bili izloženi od građana, nadređenih osoba ili svojih kolega tijekom obavljanja službe. Od onih malobrojnih koji su prijavili takva ponašanja samo 20% zadovoljno je rezultatom, u 40% slučajeva nije bilo nikakvih rezultata, dok je 40% službenika imalo štetne posljedice zbog tog čina.

4.3. *Stručno usavršavanje i osposobljavanje lokalnih službenika*

Lokalne jedinice, a osobite manje i/ili slabije razvijene općine, imaju kontinuiran problem s personalnim kapacitetima i nedostatkom pojedinih struka, osobito pravnika. Taj dugogodišnji problem (v. Marčetić, 2001) rezistentan je zbog niza razloga te zahtijeva dugoročnu strategiju privlačenja i zadržavanja stručnjaka u javnoj službi, a ne kratkoročna i *ad hoc* rješenja. Usavršavanje i osposobljavanje službenika vezano je za proračune lokalnih jedinica koji nerijetko nisu dostatni ni za pokrivanje jednokratnog, a kamoli permanentnog usavršavanja lokalnih službenika.

Nacionalna strategija obuke za dužnosnike i službenike u JLPRS 2009.-2013. bila je pozitivno ocijenjena (EC, 2009), a ZSN je donio niz odredbi o stručnom osposobljavanju i usavršavanju lokalnih službenika. Međutim, zakonske odredbe uglavnom su na razini preporuke ili su načelnog karaktera. Propisano je da će se službenici »poticati na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje« (čl. 81.). Također, da su dužni trajno se osposobljavati za poslove na kojima rade putem radionica, tečajeva, seminara itd., a da su nadređeni službenici dužni omogućiti im pohađanje organiziranih programa (čl. 82.) No, Zakon ne konkretizira te odredbe, ne propisuje sankcije za njihovo neizvršavanje niti nudi rješenje za situacije kada postoji realna (uglavnom financijska) nemogućnost postupanja prema njima, tako da je njihovo značenje deklarativno.

Eksplícitno je utvrđena jedino obveza polaganja državnog stručnog ispita za vježbenike i službenike koji su primljeni u službu s radnim iskustvom na vrijeme dulje od 12 mjeseci, a nemaju položen državni stručni ispit (izuzete su osobe s položenim pravosudnim ispitom). Državni stručni ispit polaže se pri Ministarstvu uprave po istom programu, postupku i načinu polaganja ispita koji vrijedi za državne službenike (čl. 88., 89. i 92. ZSN-a) što nije sasvim prikladno jer službenici u JLPRS obavljaju drugačije poslove u okviru samoupravnog djelokruga.

Zakon je predvidio da se organizirani programi izobrazbe provode u ustanova za razvoj lokalne i područne samouprave koju osniva Vlada. Iako je i SIGMA pozitivno ocijenila osnivanje Akademije za lokalnu demokraciju 2006. te je poticala njezino snaženje (SIGMA, 2007; EC 2010), u praksi je ta institucija bila slabe učinkovitosti, pa je u listopadu 2012. prestala postojati kao samostalna institucija,⁷ a njezine je poslove, prava i obveze preuzela Državna škola za javnu upravu (dalje: DŠJU). U isto vrijeme, Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika pri Središnjem državnom uredu za upravu (sada Ministarstvo uprave) bio je nadležan za usavršavanje državnih službenika te je bio mnogo efikasniji u radu. U razdoblju od 2007. do 2011. Centar je proveo 546 programa koje je pohađalo 34.737 državnih službenika.⁸

Nakon što je osnovan, DŠJU je preuzeo i veći dio poslova Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, a s obzirom na to da je u početku imao relativno nejasan status očekivalo se jasnije reguliranje njegova položaja (SIGMA, 2011). U razdoblju od 2011. do 2014. DŠJU je proveo 529 programa koje je pohađao 12.021 javni službenik (DSI, 2014). Od toga su 73 programa pohađalo 1.692 službenika zaposlenih u županijama i gradovima (tablica 4). Neki programi bili su namijenjeni rukovodećim državnim službenicima (vodstvo i upravljanje, strateško planiranje), a ostali su bili predviđeni za službenike (ZUP u praksi, organizacija i vođenje sastanaka, specifičnosti proračuna EU-a, itd.) te vježbenike (priprema za polaganje općeg dijela državnog stručnog ispita).

⁷ Stupanjem na snagu Uredbe o izmjeni Uredbe o osnivanju Državne škole za javnu upravu (NN 112/12) prestala je važiti Uredba o osnivanju Akademije lokalne demokracije.

⁸ 2007. – 50 programa i 6.300 polaznika, 2008. – 112 programa i 7.959 polaznika, 2009. – 135 programa i 9.063 polaznika, 2010. – 167 programa i 8.110 polaznika, 2011. – 82 programa i 3.305 polaznika (Bošnjaković, 2015).

Tablica 4. Programi usavršavanja DŠJU za službenike u LRSG 2011.-2014.

Godina	Broj polaznika	Broj tečajeva ili radionica	Broj nastavnih sati
2011.	90	6	288
2012.	177	10	118
2013.	640	20	277
2014.	785	37	427
Σ sve godine	1.692	73	1.110

Izvor: Autorice, prema Izvještaju Državne škole za javnu upravu o izvršenim aktivnostima (5/2015)

Iako se broj polaznika povećava iz godine u godinu, još je uvijek vrlo skroman prema ukupnom broju zaposlenih u JLPRS. Drugi tipovi usavršavanja izvode se *ad hoc* u različitim institucijama (ministarstvima, fakultetima te drugim obrazovnim i profesionalnim institucijama) i oblicima (formalno obrazovanje, stručni programi, seminari, radionice, tečajevi, savjetovanja itd.), o čemu ne postoje sustavni podaci. Općenito se može reći da je usavršavanje službenika u JLPRS sporadično i temeljeno na nedosljednim kriterijima. Iako ne postoji mehanizam koji bi motivirao na dodatno osposobljavanje i usavršavanje u struci, budući da ono nije ni u kakvom odnosu s povećanjem plaće ili napredovanjem u karijeri, neki lokalni službenici obrazuju se i usavršavaju o vlastitom trošku.

5. Zaključak

Prethodna istraživanja i evaluacije decentralizacijskih reformi upućuju na to da postoji značajna korelacija između decentralizacijskog procesa i jačanja kapaciteta organa na nižim teritorijalnim stupnjevima. Ovim radom željelo se istražiti je li decentralizacija provedena početkom 2000-ih dovela do jačanja personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i regionalne samouprave. Analizom je obuhvaćen kvantitativni element – kretanje broja zaposlenih u upravnim tijelima i proračunskim korisnicima JLPRS u razdoblju od 1995. do 2013., te kvalitativni element – utemeljenje modernog službeničkog zakonodavstva i službeničkog sustava te razvoj ljudskih potencijala u JLPRS.

Statistički podaci za posljednja dva desetljeća pokazuju značajan rast zaposlenih na nižim teritorijalnim razinama, osobito u godinama nakon

decentralizacijskih reformi. Kako taj rast nije bio jednakomjeran, proizlazi da proces decentralizacije nije jedini ili barem nije odlučujući faktor u povećanju broja službenika. U razdoblju od 1995. do 2013. ukupan porast zaposlenosti u svim JLPRS bio je 120,41%, s time da je najveći porast bio u županijama kod proračunskih korisnika (650%), što se može povezati s decentralizacijskom reformom iz 2001. i promijenjenim statusom županija koje su stekle punu samoupravu.

Međutim, podaci za općine i gradove upućuju na druge faktore utjecaja. Porast zaposlenosti nakon decentralizacije iz 2005. nije se kretao u sličnim omjerima u velikim gradovima. Iako su preuzeli jednake poslove, u nekim od njih porast zaposlenosti bio je vrlo značajan, dok je u drugima bio relativno malen. To se dijelom može objasniti mijenjanjem teritorijalnog opsega nekih gradova, ali i drugim intervencijskim faktorima. S obzirom na izražene razlike u porastu zaposlenih, može se nagađati o tome je li u gradovima s dovoljnim fiskalnim kapacitetom decentralizacija poslužila kao prilika za netransparentno i nepotrebno zapošljavanje. Situacija u općinama je osobito specifična. Vidljiv je zamjetan porast broja zaposlenih u UT (120,99%) u usporedbi prema malom porastu u PK (35,60%), ali i u usporedbi s rastom zaposlenih u UT gradova (69,45%). Detaljnija analiza kategorija zaposlenih u UT općina pokazuje da je tek nešto više od polovine službenika i namještenika, dok čak 43% spada u kategoriju politički imenovanog osoblja što upućuje na kroničan problem politizacije i ekonomske opravdanosti malih i neučinkovitih općina.

U kvalitativnom smislu pozitivni pomaci vide se na normativnoj razini, utemeljenjem službeničkog zakonodavstva u JLPRS (ZSN 2008., ZPL 2010. i UKRM 2010), što je više rezultat međunarodnih preporuka i potreba za usklađivanjem sa standardima EU-a, a manje procesa decentralizacije. U stvarnosti, međutim, razvoj i jačanje profesionalnih kapaciteta službenika te uspostava modernog sustava upravljanja ljudskim potencijalima vrlo slabo napreduju zbog zakonskih manjkavosti, nedostatka nadzora, politizacije, autoritarne upravne kulture te mnogih drugih faktora.

Nisu postignuti značajni pomaci u postupku zapošljavanja, koji je još uvijek nedovoljno transparentan i neobjektivan. Sustav nagrađivanja prema radu *de facto* ne postoji, uz iznimku mogućnosti isplate dodatka za uspješnost, koji se isplaćuje nedosljedno i bez utvrđenih kriterija čak i unutar istog JLPRS. Ni kriteriji napredovanja nisu utvrđeni pa je ono rijetko i obično u formi premještaja. ZPL je donekle regulirao pravni nered u sustavu plaća, ali nema podataka o primjeni tih odredbi u praksi. Izgradnja etičke infrastrukture je započela, no još uvijek je relativno skromna (tek četvrtina JLPRS donijela je etičke kodekse). Slično je i s usavršavanjem

službenika koje je sporadično i fakultativnog karaktera, osim obveze polaganja državnog stručnog ispita. Državna škola za javnu upravu bilježi određeni rast polaznika pohađanja programa posljednjih godina, no on je relativno malen u odnosu prema ukupnom broju zaposlenih u JLRSG.

Općenito, decentralizacijski proces najviše je utjecao na personalne kapacitete u kvantitativnom smislu, osobito u županijama. Detaljnija analiza porasta broja službenika upozorava međutim da to ipak nije jedini razlog značajnog rasta zaposlenosti. S druge strane, decentralizacija nije imala značajan utjecaj na porast profesionalnosti službenika i razvoj modernog sustava upravljanja ljudskim potencijalima u JLPRS. Utjecaj procesa decentralizacije na kvantitativne, ali ne i na kvalitativne pokazatelje personalnih kapaciteta može se objasniti okolnošću da proces decentralizacije u RH nije bio istinski. Takva »oklijevajuća« decentralizacija, karakteristična za mnoge postsocijalističke zemlje, uzrokovana je nizom institucionalnih, financijskih, kulturoloških i političkih faktora, a njihova dugogodišnja rezistencija i dalje je problem koji zahtijeva višeslojan i dugoročan pristup.

Literatura

- Antić, T. (2002). Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija. U: K. Ott, A. Bajo, & M. Pitarević (ur.), *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj* (str. 63-79). Zagreb, Hrvatska: The Fiscal Decentralization Initiative i Institut za javne financije.
- Baldersheim, H. (2002). Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. U: J. Caulfield, & H. O. Larsen (eds.), *Local Government at the Millenium* (str. 203-211). Wiesbaden, Njemačka: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beblavý, M. (2002). *Management of Civil Service Reform in Central Europe*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter3.pdf>.
- Bošnjaković, D. (2015). *Stručno usavršavanje hrvatskih državnih službenika u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika i Državnoj školi za javnu upravu*. Završni specijalistički rad na PDSS Javna uprava. Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
- Buček, J. (2016). Why and When Countires Implement Local Public Administration Reforms: A Long-Term View of Reform Dynamics in Slovakia, 1990-2015. U: C. N. Silva, & J. Buček (eds.), *Local Government and Urban Governance in Europe* (str. 33-70). Springer.
- Chaskin, R. J., & Garg, S. (1997). The issue of governance in neighborhood-based initiatives. *Urban Affairs Review*, 32(5), 631-661.
- CEMR/DEXIA (2012). *EU subnational government- 2010 key figures*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf>.

- Committee of the Regions (2013). *Devolution in the European Union and the place for local and regional self-government in EU policy making and delivery*. Preuzeto s mrežne stranice: http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/MainIssues/Governance/2013-Publication_devolutionEU_EN.pdf.
- Coulson, A., & Campbell (2008). Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe. U: A. Coulson, & A. Campbell (eds.) *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy* (str. 4-22). Hampshire, UK: Routledge.
- Council of Europe (2007). *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on capacity building at local and regional level*. Preuzeto s mrežne stranice: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271.
- Davey, K. (2002). *Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/chapter1.pdf>.
- Državna škola za javnu upravu (2015) *Izvještaj o izvršenim aktivnostima*. Službeni dokument Državne škole za javnu upravu, svibanj 2015.
- Džinić, J. (2014). *Utjecaj instrumenata unapređenja kvalitete na organizacijsko učenje u upravnim organizacijama*. Doktorska disertacija. Pravni fakultet, Zagreb.
- EC (2006). *Croatia 2006 Progress Report*. Preuzeto s mrežne stranice: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf.
- EC (2007). *Croatia 2007 Progress Report*. Preuzeto s mrežne stranice: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2007/nov/croatia_progress_reports_en.pdf.
- EC (2008). *Croatia 2008 Progress Report*. Preuzeto s mrežne stranice: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf.
- EC (2009a). *Eurobarometer 72: Public Opinion in the European Union. National report, executive summary: Croatia*. Preuzeto s mrežne stranice: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_hr_en_exec.pdf.
- EC (2009b) *Croatia 2009 Progress Report*. Preuzeto s mrežne stranice: http://www.pfri.uniri.hr/~axel/documents/hr_rapport_2009_en.pdf.
- EC (2011). *Croatia 2011 Progress Report*. Preuzeto s mrežne stranice: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf.
- EC (2012). *Croatia 2012 Progress Report*. Preuzeto s mrežne stranice: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/hr_analytical_2012_en.pdf.
- Faguet, J.-P. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(2004), 867-893.
- Fiszbein, A. (1997). The Emergence of Local Capacity: Lessons From Colombia. *World Development* 25(7), 1029-1043.

- GONG (2012). *Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb, Hrvatska: GONG.
- Hrženjak, J. (1993). *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Illner, M. (1998). Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? U: J. D. Kimball (ed.), *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe* (str. 7-42). Budimpešta, Mađarska: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Illner, M. (2000). Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. *Informationen zur Raumentwicklung*, 5(7-8), 391-401.
- IMO (2008). *Procjena sustava plaća i naknada u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i preporuke za reformu sustava*. Zagreb, Hrvatska: Završno izvješće Instituta za međunarodne odnose u okviru istoimenog projekta Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA).
- Ivanišević, S., Koprić, I., Omjec, J., & Šimović, J. (2001). *Local government in Croatia*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017042.pdf>.
- Koprić, I. (2001). Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava*, 3(1), 21-62.
- Koprić, I. (2006). Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj- problemi i vrijednosne orijentacije. U: I. Koprić (ur.), *Javna uprava, nastavni materijali* (str. 171-192). Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 8(1), 95-132.
- Koprić, I. (2013). Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(4), 941-959.
- Koprić, I., & Vukojičić-Tomić, T. (2013). Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijedori. U: I. Koprić (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj* (str. 155-188). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Koprić, I., & Klarić, M. (2015). New Developments in Local Democracy in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(1), 389-414.
- Koprić, I., Crnković, M., & Lopižić, I. (2017). Control of local governments in Croatia: Many components, still weak control. *Observatory on Local Autonomy*, (u objavi).
- Lukeš-Petrović, M. (2001). Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine u jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija. *Hrvatska javna uprava*, 4(1), 157-182.
- Manojlović, R. (2014). *Utjecaj odabranih organizacijskih varijabli na mjerenje učinka upravnih organizacija*. Doktorska disertacija. Pravni fakultet, Zagreb.
- Marčetić, G. (2001). Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika. *Hrvatska javna uprava*, 3(3-4), 607-644.

- Marčetić, G. (2005). Javni službenici i tranzicija. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište.
- Marčetić, G. (2007). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Marčetić, G. (2010). Prijedlog modela upravljanja ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi. U: J. Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (str. 259-286) Zagreb, Hrvatska: HAZU.
- Marčetić, G. (2013a). Etički standardi i profesionalizacija lokalnog osoblja. U I. Koprić, & V. Đulabić (ur.), *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj* (str. 153-182). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Marčetić, G. (2013b). *Perception of unethical conducts in the Croatian Public Administration: Do we see in the same way?* Izlaganje predstavljeno na međunarodnoj znanstvenoj konferenciji EGPA Annual Conference, Edinburgh, Scotland, 11-13.9.2013.
- Marčetić, G. (2016). *Performance-related Payment in Croatia and ex-Yugoslavian countries: reality or mission impossible?* Izlaganje predstavljeno na međunarodnoj konferenciji IIAS – IASIA Joint Congress, Chengdu, China, 19-23.9.2016.
- Marčetić, G., & Musa, A. (2013). Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(3), 725-756.
- Marčetić, G., & Vukojičić-Tomić, T. (2016). European standards for public service codes of ethics and their application in Croatian local government. U: D. Lhomme, A. Musa & S. de La Rosa (eds.), *Good local governance: Application of European standards for local public services in France and Croatia* (str. 371-392). Bruxelles, Belgium: Groupe Larcier s. a., Edition Collection Recontres européennes, Bruylant.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in Developing Countries: A review of recent experiences*. World bank staff working papers number 581. Preuzeto s mrežne stranice: <http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>.
- SIGMA (2007). Country Assessment Reports: Croatia. Preuzeto s mrežne stranice: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=go v/sigma\(2007\)1/rev1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=go v/sigma(2007)1/rev1).
- SIGMA (2010). *Country Assessment Reports: Croatia*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.sigmaxweb.org/publications/46401742.pdf>.
- SIGMA (2011). *Country Assessment Reports: Croatia*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.sigmaxweb.org/publications/48970754.pdf>.
- Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies* 36(2), 183-203.
- Udruga općina (2010). *Istraživanje općina*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://udruga-opcina.hr/hr/>.
- UN-Habitat (2007). *Guidelines on Decentralization and Strengthening of Local Authorities*. Preuzeto s mrežne stranice: <https://digitallibrary.un.org/record/664756>.

- UN-Habitat (2009). *Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services to all*. Preuzeto s mrežne stranice: <https://unhabitat.org/series/guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>.
- UNODC (2011). *Korupcija u Hrvatskoj: stvarna korupcijska iskustva građana*. Preuzeto s mrežne stranice: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_Report_2011_croatian.pdf.
- Verheijen, A.J.G. (2002). *Removing Obstacles to Effective Decentralization: Reflecting on the Role of the Central State Authorities*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter2.pdf>.
- Wollmann, H. (2016). Provision of Public and Social Services in European Countries: From Public Sector to Marketization and Reverse-or, What Next? U S. Kuhlmann, & G. Bouckaert (eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (str. 187-204). London, UK: Palgrave Macmillan.
- World Bank (2001). *Administrative Decentralization*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#3>.
- World Bank (2013). *South East Europe Municipal Finance Review. Local Government Finance in the Western Balkans*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://documents.worldbank.org/curated/en/451541468167955464/pdf/826490WP0Balka-00Box385241B00PUBLIC0.pdf>.

Propisi

- Etički kodeks državnih službenika Republike Hrvatske, NN 49/06, 134/08, 40/11
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN-MU 14/97, 2/07, 4/08, 5/08
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/2011
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/1992
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15
- Uredba o klasifikaciji radnih mjesta službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 74/2010

THE INFLUENCE OF THE DECENTRALISATION PROCESS ON
PERSONNEL CAPACITY STRENGTHENING IN CROATIAN UNITS
OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT

Summary

The paper examines the impact of the decentralisation process on strengthening personnel capacity in Croatian local and regional self-government units (LRSU). In the first part of the paper, the authors outline the basic characteristics of the decentralisation process in post-socialist countries, also present in Croatia. This is followed by a description of how the local self-government system developed in Croatia and the course decentralisation reforms took. In the second part of the paper, the authors analyse the number of LRSU employees in 1995-2013, and explain local civil service legislation, professional training programs, and the real state of the local civil service system. The purpose is to determine if there is a correlation between decentralisation and strengthening of personnel capacity. It is concluded that the decentralisation process has affected personnel capacity in quantitative terms, bringing about a large increase in the number of employees in the counties. In municipalities and cities the influence of other factors can be seen, apart from the decentralisation process. However, decentralisation has not had a major impact on the qualitative indicators of personnel capacity – strengthening the professionalisation and development of a modern civil service system. Such “hesitant” decentralisation is characteristic of many post-socialist countries and is caused by a series of institutional, financial, cultural, and political factors.

Keywords: decentralisation process, Croatian regional and local self-government, personnel capacity

